

KISS MÓNIKA DOROTA

**ÉSZREVÉTELEK  
„A HELYI NÉPSZAVAZÁS  
ÉS A HELYI NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS NÉHÁNY  
ÖNKORMÁNYZATI RENDELET TÜKRÉBEN” CÍMŰ TANULMÁNYHOZ\***

A *Pro Publico Bono* „Támop Speciál 2011” változatában megjelent Májer Viktor – Dr. Tábit Renáta: *A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira* című tanulmánya. E tanulmánnyal összefüggő gondolataimat szeretném itt közreadni, mivel álláspontom szerint a tanulmányban megfogalmazódó tézisek/érvek közül – különösképpen a helyi népszavazás kezdeményezésével, a helyi népszavazás eredményével és annak moratóriumával kapcsolatban – több is vitatható, megkérdőjelezhető. A témakört annak ellenére is fontosnak tartom, hogy 2012. január 1-jén új szabályozás lép hatályba, mivel a jelenlegi rendszer egyes elemei – annak hibái – az elkövetkező új rendszerben is tovább élhetnek.

**A HELYI NÉPSZAVAZÁS KEZDEMÉNYEZÉSE**

A helyi népszavazás kezdeményezése kapcsán az Ötv.<sup>1</sup> e kérdéscsoportot szabályozó részéből kell kiindulnunk, és ezen belül is a választópolgárok által kezdeményezett helyi népszavazást reguláló részből. A jogszabály értelmében: a helyi népszavazást a polgármesternél kezdeményezheti (...) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.”<sup>2</sup> Az Ötv. értelmében a képviselőtestület köteles kitűzni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.<sup>3</sup> A Szerző e két törvényi szabály alapján vizsgálta azt a kérdést, hogy vajon-e két szabály a helyi népszavazás két különálló esetét jelenti-e, avagy a kettő fedi egymást? A Szerző álláspontja szerint a 47. § (2) bekezdése nem tekinthető egy további, önálló esetnek az Ötv. 46. § (1) bekezdése által szabályozott kötelező helyi népszavazási esetekhez képest. A Szerző szerint ugyanis

\*A szerző doktorjelölt (PTE ÁJK). A kézirat lezárásának időpontja: 2011. december 28. Elérhetősége: krasnoludek@freemail.hu

<sup>1</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

<sup>2</sup> Ötv. 47. § (1) bekezdésének d) pontja.

<sup>3</sup> Ötv. 47. § (2) bekezdése.

„amennyiben a 47. § (2) bekezdése a helyi népszavazás egy további kötelező esetét szabályozná, úgy ilyen esetekben a képviselő-testület minden körülménytől – különösen a népszavazás tárgykörétől – függetlenül, csupán az önkormányzati rendelet által szükségesnek tartott választópolgári kezdeményezői létszám megléte alapján köteles lenne kiírni a népszavazást.”<sup>4</sup>

A Szerző ezen álláspontjának alátámasztása érdekében az 1094/H/1996. AB határozatra hivatkozik, mely szerint „az Ötv. 47. § (2) bekezdésében foglalt előírás nem jelenti azt, hogy a képviselő-testület minden további feltétel vizsgálata nélkül köteles kitűzni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzat rendeletében meghatározott választópolgár kezdeményezte. A képviselő-testület ugyanis a választópolgárok kezdeményezése esetén is csak akkor rendelheti el a megfogalmazott kérdés népszavazásra bocsátását, ha abban törvényesen helye van népszavazásnak.”

Álláspontom szerint ez az AB határozat – ebből kifolyólag pedig az e határozatra alapozott Szerzői álláspont – vitatható. A problémát abban látom, hogy a Szerző az Ötv. 2011-ben hatályos változatának egyik szabálya [47. § (2) bekezdése)] értelmezését egy 1996-ban meghozott AB határozattal végezte el. Ez az AB határozat – értelemszerűen – az Ötv. 1996-ban hatályos változatát vette alapul, illetőleg a helyi népszavazás eljárásjogi kérdéseit akkor szabályozó jogszabályi környezetben született meg. A helyi népszavazás eljárásjogi kérdéseit kimerítően szabályozó új választási eljárási törvény 1997-ben került megalkotásra.<sup>5</sup> E törvény rendelkezései új alapokra helyezték a választópolgárok által kezdeményezett helyi népszavazás eljárásjogi kérdéseit.

E jogszabály a helyi népszavazás választópolgári kezdeményezésével kapcsolatos eljárásjogi hatásköröket a helyi/területi választási iroda vezetője és a helyi/területi választási bizottság között osztja meg. A polgármester részére is telepít hatásköröket,<sup>6</sup> de ezek a hatáskörök a helyi népszavazás elrendelése, különösképpen a tárgykör vizsgálata tekintetében nem bírnak jelentőséggel. Amennyiben megvizsgáljuk a Ve. rendelkezéseit, úgy megállapíthatjuk, hogy e jogszabály a képviselő-testületet – mint döntéshozó szervet – nem hatalmazta fel a választópolgárok által kezdeményezett helyi népszavazás tárgykörének – vagy ezzel összefüggő bárminemű feltétel – vizsgálatára. Az Ötv. ugyan felhatalmazta a képviselő-testületeket, hogy önkormányzati rendeletben szabályozzák a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét,<sup>7</sup> ami kötelező jogalkotási tárgykör, ám önmagában véve már e felhatalmazó norma is számos problematikus kérdést rejt magában. Mindazonáltal a helyi népszavazásról önkormányzati rendeletet kell alkotni, de a szakmában egyértelműen megállapítást nyert, hogy e felhatalmazó normát a legszűkebb értelemben kell kezelni, vagyis a feltételek és az eljárási rend már csak a részletkérdésekre vonatkozhatnak (ezt fémjelzi a felhatalmazó norma „további” kitétele). Semmiképpen nem sorolható ide olyan kardinális jelentőségű kérdés, mint például a választópolgárok által kezdeményezett helyi népszavazás tárgykörének képviselő-testületi vizsgálata, értelmezése, és ez végképp nem eredményezhet elutasító

<sup>4</sup> Májer Viktor – Tábit Renáta: A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira, Pro Publico Bono Támo Special, 2011. 10. o.

<sup>5</sup> 1997. évi C. törvény.

<sup>6</sup> Ve. 134. § (1) bekezdése, 137. § (1) bekezdése, 138-140. §.

<sup>7</sup> Ötv. 50. § (2) bekezdése.

döntést. Álláspontom szerint az Ötv. 50. § (2) bekezdésében megállapított szabályozási felhatalmazás nem vezethet ilyenfajta kiterjesztő értelmezésre.<sup>8</sup>

A Ve. értelmében a helyi, illetőleg a területi választási iroda vezetője a jogszabályi felteteleknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet a benyújtásától számított 15 napon belül hitelesíti. Meg kell tagadni az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a kérdés nem tartozik a képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés hatáskörébe; a kérdésben nem lehet helyi népszavazást tartani; ugyanabban a kérdésben egy éven belül népszavazást tartottak; az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a 118. §-ban foglalt követelményeknek.<sup>9</sup> Az aláírások ellenőrzéséről a helyi, illetőleg a területi választási bizottság gondoskodik.<sup>10</sup>

Mindezekből következik, hogy ha a választópolgárok által kezdeményezett ügy eljut a képviselő-testületig, akkor egészen bizonyos, hogy: a kérdés a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, a kérdésben lehet helyi népszavazást tartani, ugyanabban a kérdésben egy éven belül nem tartottak népszavazást, az aláírásgyűjtő ív megfelel a jogszabályi előírásoknak. Mindezen felül, ha a választási bizottságnak az aláírások ellenőrzésére irányuló eljárása eredménytelenül – a jogorvoslat igénybevétele nélkül, illetőleg annak eredménytelen leteltét követően – lezajlott, akkor megállapítható, hogy összegyűlt a megfelelő számú aláírás és azok eredetisége tekintetében sem merült fel kétség. Amennyiben a Ve.-ben rögzített tájékoztatási funkciók után eljut a képviselő-testülethez a kezdeményezés, akkor e szervnek a Ve. alapján a népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezésről a polgármester bejelentését követő 30 napon belül döntenie kell.<sup>11</sup> Az Ötv. már meghivatkozott rendelkezése értelmében pedig a képviselő-testület köteles kitűzni azt a helyi népszavazást, amelyet a rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezett.<sup>12</sup>

A fenti eljárási mechanizmus után megfogalmazódik a kérdés, hogy egyrészt a képviselő-testülethez eljutott választópolgári kezdeményezés tárgyában milyen feltételek tehetők még további vizsgálat tárgyává, másrészt erre a képviselő-testületnek van-e hatásköre? Álláspontom szerint nincs: sem az Ötv., sem a Ve. nem hatalmazza fel a képviselő-testületet olyan feltételek vizsgálatára, amelyet a Ve. és az Ötv. szabályoz. A Ve. a helyi

---

<sup>8</sup> E ponton azért is vitathatónak tartom a Szerző által felvetett kérdést, miszerint a képviselő-testületnek vizsgálnia kellene a hozzá eljutott helyi népszavazás kezdeményezésének tárgyát, mert felmerül a kérdés, hogy miért éppen csak ezt az egyedüli feltételt kelljen megvizsgálnia a képviselő-testületnek? E logika alapján valamennyi feltétel teljesülését vizsgálhatná, például az összegyűjtött aláírások eredetiségét vagy éppen az aláírásgyűjtő ív jogszabálynak való megfelelését is.

<sup>9</sup> Ve. 133. § (2) bekezdésének a)-d) pontja.

<sup>10</sup> Ve. 135. §.

<sup>11</sup> Ve. 139. §-a.

<sup>12</sup> Első olvasatra talán felmerül a két szabály [a Ve. 139. §-a és az Ötv. 47. § (2) bekezdése] kollíziója, mivel a Ve. döntésről, az Ötv. viszont kötelező elrendelésről rendelkezik. A Ve. azért szabályozza a döntést – és nem a kötelező elrendelést –, mert a képviselő-testület a választópolgárok (a Ve. szóhasználat szerint: állampolgárok) által kezdeményezett helyi népszavazást köteles elrendelni, a többi kezdeményező esetében ezt nem írja elő.

E kérdéskör kapcsán felvetném még azt a gyakorlatban elterjedt álláspontot is, miszerint, ha az önkormányzati rendeletben meghatározott számot nem éri el a választópolgári aláírások száma, akkor a képviselő-testület mérlegelheti a helyi népszavazás elrendelését (a Ve. 140. §-a értelmében: ha az aláírások ellenőrzésének eredményeként a helyi, illetőleg a területi választási bizottság azt állapította meg, hogy az érvényes aláírások száma nem éri el az önkormányzati rendeletben meghatározott számot, a kezdeményezést a polgármester elutasítja).

népszavazás tárgykörének vizsgálatára a helyi/területi választási iroda vezetőjét hatalmazta fel, méghozzá az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése érdekében. A Ve. a képviselő-testületeket a helyi népszavazásra irányuló kezdeményezés tárgyában történő döntésre hatalmazta fel. Álláspontom szerint a Ve. 139. §-ában megállapított döntési kötelezettség<sup>13</sup> valójában a helyi népszavazás elrendelésére irányul(hat).

A képviselő-testület mindazonáltal elrendelő és az elrendelést elutasító döntést is hozhat e tekintetben, mivel a Ve. jogorvoslati rendszere értelmében a képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen a határozat közzétételétől számított nyolc napon belül a helyi bírósághoz (Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz), illetőleg a megyei bírósághoz lehet kifogást benyújtani. A szabály nem véletlenül rendelkezik úgy, hogy a kötelezően elrendelendő helyi népszavazással összefüggésben az elrendelést elutasító határozat ellen lehet jogorvoslattal élni.<sup>14</sup>

A fentiek összefoglalásaképpen tehát megállapítható, hogy a választópolgárok által kezdeményezett helyi népszavazás elrendelése tekintetében – ha az már eljutott a döntéshozó szervhez – a képviselő-testületek nem mérlegelhetnek.<sup>15</sup> Abban az esetben, ha a kezdeményezett helyi népszavazás az eljárásjogi szabályok megtartása ellenére is törvénysértő – mert például nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe a kérdés, tehát törvényesen nincs helye a helyi népszavazás megtartásának –, nem tartható meg a helyi népszavazás. Ez a döntés azonban nem a képviselő-testület mérlegelési jogkörben hozott határozatán – vagyis a kezdeményezés feltételeinek „utolsó” vizsgálatán –, hanem álláspontom szerint a jogorvoslati szakban eljáró bíróság döntésén alapulhat.<sup>16</sup>

## A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÓ HELYI NÉPSZAVAZÁS

A Szerző a tanulmányban állást foglal a véleménynyilvánító helyi népszavazás mellett. Álláspontját egy jogállami alapelvre alapozza, melynek értelmében, amit jogszabály nem tilt, az megengedett, követhető. E logika alapján – a Szerző álláspontja szerint – kitűzhető helyi szinten is a véleménynyilvánító helyi népszavazás, az Ötv. azon rendelkezése ellenére is, miszerint a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.<sup>17</sup>

Megítélésem szerint ezen alapelv jelen esetben nem alkalmazható. Ezt az elvet esetlegesen olyan életviszonyok esetében lehet sikerrel alkalmazni, amelyeket jogszabály nem vont a szabályozási körbe. Amikor azonban egy társadalmi viszonyt pozitív norma sza-

---

<sup>13</sup> Amely át nem ruházható hatáskör, vö. Ötv. 10. § (1) bekezdésével.

<sup>14</sup> Ve. 146. § (2) bekezdése.

<sup>15</sup> A Ve. a helyi/területi választási iroda és a helyi/területi választási bizottság döntései ellen is jogorvoslati lehetőségeket biztosít, tehát ezekben a szakaszokban lehet „észrevételeket” tenni az eljárások jogszerűsége, eredménye kapcsán.

<sup>16</sup> E szabály vizsgálatakor azonban joghézagként értékelem azt, hogy a képviselő-testülethez megérkező, a kezdeményezés eljárásjogi szabályainak megtartása ellenére is törvénysértő helyi népszavazás esetében milyen szabály érvényesítendő akkor, ha ez ellen senki nem él jogorvoslati lehetőséggel? Ebben az esetben a képviselő-testület ugyanis köteles kitűzni a helyi népszavazást. Ha elfogadjuk azt a nézetet, hogy a képviselő-testület mégis elutasíthatja az elrendelést, akkor egyrészt az Ötv. 47. § (2) bekezdésében megfogalmazódó kötelezettség a semmibe vész, másrészt a képviselő-testület az ilyen tartalmú döntését olyan feltétel vizsgálatára alapján hozza meg, amelyre a Ve. nem hatalmazta fel őt.

<sup>17</sup> Ötv. 48. §.

bályoz – miként jelen esetben a helyi népszavazás eredményét szabályozó Ötv.-beli szabály, miszerint az ügydöntő –, akkor álláspontom szerint a jogelv nem alkalmazható.

A Szerző által alkalmazott érv alapján vizsgáljunk meg két másik, előíró jellegű Ötv.-beli normát! Látható lesz, hogy a Szerző tézise megdől. Vegyük például az Ötv.-nek a képviselő-testület üléseire vonatkozó szabályát, melynek értelmében a képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart.<sup>18</sup> A jogsértés tényének előidézése nélkül – a fenti jogelv alapján – vajon tarthat-e évente például 4 ülést a képviselő-testület? Álláspontom szerint nem, pedig az Ötv. e szabályában sem tiltja, hogy a hatnál kevesebbszer üljön össze a képviselő-testület. A problémát az okozza, hogy az Ötv. nem tiltja, hanem pusztán „csak” előírja e magatartást.

Hozhatunk egy másik példát is az Ötv.-ből: vizsgáljuk meg a jegyzőkönyv szabályait! Az Ötv. értelmében a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervnek megküldi.<sup>19</sup> A jogsértés tényének előidézése nélkül vajon megküldheti-e a jegyző – az esetleges vis major esetét leszámítva – például 22 nap múlva a jegyzőkönyvet? Álláspontom szerint nem, pedig az Ötv. ebben az esetben sem tiltja e magatartást, hanem pusztán előírja.

A jogelvre történő hivatkozást jómagam azért vitatom, mert az Ötv. rendelkezései alapvetően nem tiltó (vagy megengedő), hanem előíró jellegűek. Természetesen vannak tiltó<sup>20</sup> és megengedő<sup>21</sup> rendelkezései is, összességében véve azonban előíró<sup>22</sup> szabályokkal rendelkezik. A kijelentő módban megfogalmazódó szabályok parancsot fejeznek ki,<sup>23</sup> ezért álláspontom szerint ilyen esetben nem alkalmazható a jogelv, és erre alapozni nem lehet a véleménynyilvánító helyi népszavazás létjogosultságát.

E kérdéskörön belül kitérnék még arra, hogy a Szerző ugyanis elismeri a véleménynyilvánító helyi népszavazás létjogosultságát – annak rendeleti szabályozására igényt is tart –, de maga nem ad instrukciókat, a gyakorlatba is átültethető és alkalmazható megoldásokat e tekintetben. Nem modellezi a véleménynyilvánító helyi népszavazás jogintézményét. Álláspontom szerint vizsgálnia kellett volna az alábbi kérdéseket:

a) a véleménynyilvánító és a kötelező eredményű (ügydöntő) helyi népszavazás egymástól való elválasztását/elválaszthatóságát;

b) a véleménynyilvánító és a kötelező eredményű (ügydöntő) helyi népszavazás sorolható tárgyköröket, különös tekintettel az Ötv. 48. §-ára;

c) a véleménynyilvánító helyi népszavazás eredményével kiváltható joghatásokat; az azzal kapcsolatos képviselő-testületi feladatokat, esetleges figyelembe vételi „kötelezettségeket.”

---

<sup>18</sup> Ötv. 12. § (1) bekezdésének első fordulata.

<sup>19</sup> Ötv. 17. § (2) bekezdésének második mondata.

<sup>20</sup> Lásd például Ötv. 46. § (4) bekezdésének a)-c) pontját.

<sup>21</sup> Lásd például Ötv. 9. § (3) bekezdése.

<sup>22</sup> Lásd például éppen az Ötv. 48. §-ának első mondatát; 12. § (3) bekezdését stb.

<sup>23</sup> Értelmezhetetlen, nonszensz szabályozáshoz vezetne az a dogmatikai megoldás, ha a törvényhozó tiltó rendelkezésekkel szabályozná a helyi önkormányzást („Tilos a jegyzőkönyvet 15 napon túl megküldeni” avagy „Tilos hatszor kevesebbszer ülést tartani.”)



Jómagam nem ismerem el a véleménynyilvánító helyi népszavazást; ezen álláspontomat már több ízben is publikáltam.<sup>24</sup> Továbbra is fenntartom azon nézetemet, miszerint a jelenlegi szabályozás alapján nem beszélhetünk véleménynyilvánító helyi népszavazásról: az Ötv.-ből nem vezethető le, az alkalmazott jogállami alapelv alapján pedig – álláspontom szerint – nincs létjogosultsága. Számos aggályos kérdés merül fel ezzel kapcsolatban és joghézagot teremtő metódus, ami a jelenlegi szabályozás alapján nem oldható fel.

## A HELYI NÉPSZAVAZÁS EREDMÉNYÉNEK MORATÓRIUMA

2010-ben egyéni kutatásokat folytattam a kelet-közép-európai államok közjogi szabályozása területén.<sup>25</sup> Ennek során különös figyelmet szenteltem a helyi népszavazás hazai gyakorlatában felmerült problémák tematizálására és ezeknek a külföldi modellek adaptációjával történő lehetséges kezelésére. Mivel a helyi népszavazás hazai szabályozásának egyik leghiányosabb szegmense az eredmény moratóriumi ideje, ezért a kutatásaim során különös figyelemben részesítettem e problémakört. A megvizsgált régió államai közül – álláspontom szerint – Szlovénia közjoga kínálhat hazánk számára is modellezhető megoldást. A szlovén modell szerint a helyi népszavazás eredményének moratóriuma az azt kiíró képviselő-testület megbízatási idejének a lejártáig tart. Álláspontom szerint e megoldás – klasszikus, letisztult jellege végett – hazánk számára is kiválóan alkalmazható lenne.

E ponton a Szerző szintén e megoldást javasolja, ám nem értékeli azt a kérdést, hogy a helyi népszavazás eredményének moratóriumi időszakát hogyan kell alkalmazni a véleménynyilvánító helyi népszavazás esetében.

Az általam végzett kutatások a kötelező eredményű, vagyis ügydöntő helyi népszavazásra vonatkoztak. Úgy vélem, hogy e kérdés a jövőben valóban nem maradhat szabályozatlanul. A jövőben azonban még azon is el lehetne gondolkodni, hogy a helyi népszavazás eredménye csak a képviselő-testületet, avagy magát a választópolgári közösséget is kösse-e egy meghatározott ideig, és nemcsak az általa kezdeményezett helyi népszavazás esetében. A főszabály – vagyis a képviselő-testület megbízatási idejéhez igazított moratórium – alól azonban kivételes szabályokat kellene alkotni vis major, a képviselő-testület feloszlásának kimondása vagy feloszlata, a területszervezési ügyek esetében, mivel ezekben nem volna alkalmazható a főszabály,<sup>26</sup> és esetleg a választópolgárok által kezdeményezett helyi népszavazás esete is a kivételes szabályok körébe sorolható.

---

<sup>24</sup> Lásd részletesebben: Kiss Mónika Dorota: A véleménynyilvánító helyi népszavazásról, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2010/192. sz. 17-29. o.; Kiss Mónika Dorota: Gondolatok a véleménynyilvánító helyi népszavazásról, Közjogi Szemle, 2010/4. sz. 50-55. o.; Kiss Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban, Pázmány Law Working Papers, 2011. 8. sz. tanulmány. 1-10. ([www.plwp.jak.ppke.hu](http://www.plwp.jak.ppke.hu)). Megjelenés időpontja: 2011. február 20. (A 2011. február 4-én megrendezésre került országos alkotmányjogi konferencia előadásának szerkesztett változata.)

<sup>25</sup> A kutatási eredményeket lásd bővebben: Kiss Mónika Dorota: Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép-európai modelljei, Magyar Jog 2010/10. sz. 630-640. o.

<sup>26</sup> Lásd részletesebben: Kiss Mónika Dorota (2011) i.m. 10. o.